Révision de la Loi sur la Ville de Winnipeg 1984-1985

Notre ville à l'étude

Exposé de la situation

85-3698/

Révision de la Loi sur la Ville de Winnipeg 1984-1985

Voulez-vous nous aider?

Nous formons le Comité de révision de la Loi sur la Ville de Winnipeg. Le gouvernement du Manitoba nous a nommés pour étudier le fonctionnement de la Ville de Winnipeg et proposer des modifications à la Loi sur la Ville de Winnipeg afin d'améliorer le fonctionnement de notre ville. Dans notre étude, nous examinerons des problèmes d'intérêt général comme la structure de la gestion politique aussi bien que des questions beaucoup plus précises sur la façon dont les services devraient être fournis et par quel palier de gouvernement? La seule question que nous n'aborderons pas est celle des évaluations municipales.

Dans cette exposé de la situation, nous concentrerons notre attention sur les questions auxquelles le public s'intéresse le plus — toutes les questions mentionnées ici ont été soulevées, soit par des citoyens qui se sont mis en rapport avec nous, soit par les média. Le Comité de révision a estimé que ces questions sont les plus importantes dans la conjoncture actuelle.

Nous vous invitons à participer à nos efforts en nous soumettant vos commentaires sur ces questions ou en attirant notre attention sur d'autres problèmes.

Voici comment:

Nous voulons déterminer exactement les questions qui vous préoccupent quant au fonctionnement de la Ville de Winnipeg. Il peut s'agir de questions d'ordre général se rapportant à l'organisation et à l'efficacité des systèmes politiques et administratifs de la ville. Ou bien, il pourrait s'agir de questions plus précises comme celles se rapportant à votre expérience personnelle avec l'administration de la ville.

Vous pouvez participer soit en préparant un mémoire, soit en prenant la parole au cours d'une audience publique ou même en faisant les deux démarches. Vous pouvez exprimer votre opinion personnelle ou vous associer à d'autres personnes qui partagent votre point de vue.

De toute façon, il serait utile que vous vous mettiez en rapport avec Gordon Mackie, secrétaire du Comité de révision, pour l'informer de vos projets de participation.

PHOTO CREDIT: Peter Tittenberger
University of Winnipeg
Courtesy of Institute of Urban Studies

Notre ville à l'étude
Exposé de la situation

Table des matières

Avant-propos:

Le mandat du Comité 2
Le Comité de révision de la Loi sur la Ville de Winnipeg 3

Historique:

La Loi — Nos actes constitutifs municipaux 5
Les responsabilités municipales dans les années 80 6

Introduction aux questions étudiées et aux audiences publiques 9
Les qualités d'une bonne administration municipale 10

La participation des citoyens 13

Les groupes consultatifs de résidants
Améliorations et services de caractère local
L'action positive
Les langues officielles du Canada
L'ombudsman
Les référendums

La zone périphérique — La ville et ses voisins 16

La zone périphérique

Les relations entre la province et la municipalité 18

Organismes intergouvernementaux particuliers
Le développement économique
La gestion de l'environnement

Organisation politique et administrative 21

La responsabilité politique: le maire et le conseil municipal
Effectif du conseil et des quartiers
La détermination du traitement et de la pension
Structure et responsabilité administratives
Décentralisation des pouvoirs et du processus décisionnel
Bureaux et commissions

La planification 27

L'urbanisme
Participation des citoyens aux audiences sur le zonage
Problèmes complexes de zonage et de subdivision

Pour en savoir d'avantage:

Sources de renseignements 31

Calendrier des audiences

Voir la face intérieure
de la couverture arrière

Avant-propos

Nous sommes heureux que vous lisiez cet exposé de la situation. Nous espérons que vous le trouverez utile et bien documenté.

Notre tâche consiste à réviser la Loi sur la Ville de Winnipeg et à faire des suggestions au gouvernement provincial pour améliorer les méthodes de fonctionnement de notre ville.

Nous avons, sans aucun doute, une tâche considerable à accomplir. Il est important que vous nous assuriez votre collaboration.

Le fait que vous avez cet exposé entre les mains témoigne de votre intérêt de citoyen à participer à certains changements. Nous avons rédigé ce document afin de vous éclairer sur les divers moyens d'effectuer ces changements.

Notre comité a été formé en juin 1984. La province nous a demandé d'examiner les activités et les opérations de la ville de Winnipeg, notamment dans cinq domaines importants touchant l'administration de la ville, à savoir:

1. les rapports qui existent entre les divers quartiers et l'ensemble de la ville.
2. les rapports qui existent entre les municipalités rurales avoisinantes et la ville même.
3. les rapports qui existent entre la province et la ville.
4. la participation des citoyens au processus démocratique.
5. les méthodes de planification adoptées par la ville.

Nos recommandations doivent être soumises à la province au plus tard le 31 août 1985 et nous ne voulons pas dépasser cette date limite.

Nous avons pris la résolution dès le début de ne pas nous réfugier dans une tour d'ivoire où nous déciderions nous-mêmes quels sont les problèmes importants et comment il faut les résoudre. Nous avons estimé que les gens de Winnipeg méritaient d'avoir un comité qui n'hésiterait pas à leur poser des questions difficiles quant au genre de ville et au genre de système administratif qu'ils désiraient avoir.

Nous reconnaissons que l'administration d'une ville devrait s'efforcer de réaliser le possible, non l'idéal. Nous avons estimé en outre que lorsque la population élit ses représentants, ceux-ci ont le droit — et le devoir — d'exercer leur propre jugement pour trancher une question et, en conséquence, il n'appartient pas à notre comité de porter un jugement sur les décisions prises.

C'est dans cet esprit que nous avons rédigé cet exposé. Dans les pages qui suivent, nous nous étendrons plus longuement sur les principes généraux qui nous ont guidés dans cet examen et sur les questions précises que nous avons jugées importantes.

N'oubliez surtout pas que nous avons l'esprit ouvert à d'autres idées, aux critiques et aux suggestions. Nous écoutons volontiers les personnes qui ne sont pas d'accord avec nous. Nous croyons être souples et nous sommes disposés à changer d'avis si l'on peut nous persuader que nous faisons fausse route ou que nous sommes dans l'erreur.

Nous espérons que vous trouverez cet exposé intéressant.

Veuillez noter que ce document a été écrit afin de vous aider au cas où vous voudriez nous présenter un mémoire. Nous accepterons les mémoires sous deux formes:

— sous forme de document que l'on peut présenter à n'importe quel moment;

— sous forme de discours prononcé au cours des audiences publiques qui seront tenues au début de 1985.

Veuillez noter que la période des audiences sera de 12 semaines. Nous demandons aux gens, soit de déposer un rapport sur des questions d'ordre général, soit de se présenter devant nous pour traiter de questions précises selon un horaire déterminé.

Nous accorderons aussi des rendez-vous privés aux personnes qui en font la demande et qui ne peuvent s'adresser au public en toute franchise — comme les fonctionnaires et certains membres élus de l'administration. Si vous croyez qu'une rencontre à huis clos serait préférable, veuillez nous appeler pour en discuter.

Que vous projetiez ou non de participer à une audience publique ou de nous soumettre un mémoire, nous vous invitons à vous faire inscrire sur notre liste d'adresses afin de recevoir copie de toute la documentation produite par le comité.

La province ne s'est pas engagée à transformer en loi aucune des suggestions que nous lui ferons. Toutefois, si nous pouvons démontrer que la population de Winnipeg veut des changements et que ceux-ci sont souhaitables, nous estimons que nos suggestions auront une grande valeur pour les habitants de cette ville.

Merci encore de la coopération que vous nous accorderez au cours d'une année qui, nous l'espérons, sera des plus intéressantes!

Laurie Chesnicki

novembre 1984

Le comité de révision de la Loi sur la Ville de Winnipeg

Le Comité de révision (de gauche à droite); Alan Artibise, Gordon Mackie (sécrétaire), Lawrie Cherniack (président), Donald MacDonald, Donald Epstein, Paul Thomas.

Me Lawrie Cherniack occupe le poste d'avocat pour le Service de droit d'intérêt public qui fait partie de la Commission d'aide juridique du Manitoba. Avant cela, il exerçait sa profession pour "Skwark, Myers and Associates" où il était spécialisé en droit du travail et en droit administratif.

Lorsque "Unicity" fut créé, il y exerça les fonctions de conseiller municipal au cours des trois premières années. Il avait participé auparavant au développement communautaire du centre-ville et à son organisation.

En outre, Me Cherniack a souvent participé à l'émission radiophonique "Information Radio" de Radio Canada où il a commenté régulièrement, de 1975 à 1977, les affaires de la ville de Winnipeg.

De 1982 à 1984, Me Cherniack a été vice-président de la Commission manitobaine des droits de la personne.

Il a appartenu aux conseils d'administration de nombreuses organisations, dont la bibliothèque, le Centre des services communautaires, le Centre de sciences médicales, l'Association canadienne de la santé mentale, le Centre d'art dramatique du Manitoba, l'orchestre symphonique de Winnipeg et le Théâtre Rencontre des Prairies.

Donald Epstein est un conseiller en planification et en affaires socio-économiques. Il a acquis une vaste expérience en ce qui concerne les opérations centre-ville et les projets de développement urbain et rural. Étant actuellement un des associés de la "I.D. Engineering Company," il a apporté son concours professionnel à de nombreux projets dans les secteurs privé et public. Parmi ses anciens clients on compte la ville de Winnipeg, la direction de l'Opération centre-ville, les responsables du projet de la rivière Rouge réalisé sous les auspices de l'ARC, la M.R. de Macdonald, des entrepreneurs en aménagement urbain et rural, des bandes indiennes, des ministères des gouvernements provincial et fédéral.

M. Epstein est l'auteur de nombreux rapports et publications sur des questions urbaines. Il a également enseigné des cours de politique urbaine et de sciences politiques dans des universités canadiennes, danoises et américaines.

M. Epstein a occupé le poste de président d'une société winnipegoise de logement communautaire sans but lucratif. Il a aussi été directeur adjoint de l'Institut des études urbaines, conseiller en urbanisme de la ville de Copenhague et expert consultatif du maire adjoint de la ville de Hartford.

Au cours des dix dernières années, il a mis ses compétences à la disposition d'un certain nombre d'organisations communautaires locales, dont l'ancien "Midland Community Residents' Advisory Group" (Groupe consultatif des résidants de la communauté de Midland), "Klinic Community Health and Social Service Centre" (Centre "Klinic" de santé communautaire et de service social), United Way, "Broadway-Optimist Community Club" (le Club des optimistes de Broadway) et la Chambre de commerce.

Donald MacDonald, qui est maintenant à la retraite, fut le premier commissaire en chef de la ville. Il fut nommé à ce poste en 1972. Auparavant, il avait exercé les fonctions de directeur de la voirie et du transport et avait été nommé par la suite directeur exécutif de la Société métropolitaine de l'agglomération de Winnipeg. M. MacDonald occupa également le poste de directeur général de la Commission de transport de l'agglomération de Winnipeg. Il occupa auparavant divers postes de direction au sein d'une compagnie privée, la "Winnipeg Electric Company."

Alan F. J. Artibise est directeur de l'Institut d'études urbaines et professeur d'études urbaines et d'histoire à l'Université de Winnipeg. Il fait régulièrement des commentaires sur les affaires urbaines à Radio Canada. M. Artibise a publié de nombreux livres et articles sur le développement de la ville, à savoir: *Winnipeg: An Illustrated History* et *Winnipeg: A Social History of Urban Growth*. En 1977, il a reçu le titre de "citoyen honoraire" de Winnipeg. Au cours des dernières années, le professeur a été très actif dans le domaine des affaires communautaires. Il est présentement membre du conseil d'administration des organismes suivants: le Musée de l'Homme et de la Nature, le Centre Perspectives et Troisième Age, le Centre manitobain du patrimoine multiculturel et la "Manitoba Record Society." En septembre 1984, il a organisé une série de conférences fort appréciées sur l'avenir de la ville. Ces conférences avaient pour titre: "Winnipeg 2000: Exploring Strategic Development Options" (Winnipeg en l'an 2000 — Etude des possibilités de développement de la ville).

Paul G. Thomas est professeur adjoint en études politiques à l'Université du Manitoba. Il préside le "Joint Masters Program in Public Affairs" (Programme mixte de maîtrise en affaires publiques) organisé par les universités du Manitoba et de Winnipeg. Il a publié des articles concernant les budgets, les relations fédérales-provinciales, les réformes administratives et le gouvernement parlementaire. Il a exercé les fonctions de conseiller auprès des administrations fédérales et provinciales et de deux commissions royales d'enquête.

La Loi sur la Ville de Winnipeg — Nos actes constitutifs municipaux

C'est en 1971 que la ville actuelle de Winnipeg fut créée par le gouvernement provincial: l'Assemblée législative adopta alors la loi qui est connue sous le nom de Loi sur la Ville de Winnipeg.

En vertu de la Constitution canadienne, les gouvernements provinciaux ont la responsabilité de créer les institutions municipales. Au cours des années, le gouvernement provincial a adopté plusieurs lois visant à établir des administrations municipales et à définir leurs pouvoirs et responsabilités. Ces lois, qui tiennent lieu d' "actes constitutifs municipaux," sont modifiées régulièrement par le gouvernement provincial afin de les adapter aux changements qui se produisent localement.

En 1961 par exemple, le gouvernement provincial a adopté une loi créant la Société métropolitaine de Winnipeg qui devait prendre en charge les principaux services municipaux dans l'agglomération de Winnipeg. Dix ans plus tard, le gouvernement adoptait une nouvelle loi — la Loi sur la Ville de Winnipeg — qui permettait la fusion de la Société métropolitaine et des 12 municipalités avoisinantes pour les remplacer par une administration municipale unique: "Unicity."

Le Loi sur la Ville de Winnipeg est en réalité un document très long et souvent compliqué qui précise ce que l'administration de notre ville peut et ne peut pas faire:

1. La Loi crée la personne morale que nous appelons la ville de Winnipeg, en définit les limites et régit l'élection du maire et du conseil municipal qui en assureront le fonctionnement.
2. La Loi définit la structure générale du gouvernement municipal tant sur le plan politique que sur le plan administratif. Elle contient des dispositions relatives à l'établissement des divers comités du conseil, à la nomination des hauts fonctionnaires municipaux et aux procédures à suivre pour régler les affaires municipales.
3. La Loi confère à la ville des pouvoirs de caractère général pour lui permettre de régler les affaires locales; elle énonce clairement les responsabilités qui lui incombent en matière de gestion, de finances, de règlementation et de planification afin de satisfaire aux besoins de notre communauté urbaine. Ces fonctions précises, qui sont énumérées brièvement dans les pages suivantes, déterminent la qualité de la vie urbaine dont jouissent les citoyens de la capitale manitobaine.

Ainsi, dans le contexte de toutes les autres lois du gouvernement du Canada et de la province du Manitoba, la Loi sur la Ville de Winnipeg établit une structure administrative urbaine particulière et permet de définir les pouvoirs fondamentaux et les fonctions essentielles de la ville.

Le gouvernement provincial doit s'assurer que la Loi est révisée régulièrement afin de garantir une structure administrative saine, disposant de pouvoirs adéquats et de moyens équitables.

C'est justement pour s'acquitter de cette obligation que le gouvernement provincial a créé le Comité de révision de la Loi sur la Ville de Winnipeg. Ce comité doit fournir des conseils sur la nécessité d'améliorer la Loi — notre acte constitutif municipal.

Cependant, il est important de comprendre que si des structures solides facilitent les prises de décisions, elles ne sauraient en elles-mêmes garantir une administration saine. C'est en effet le conseil municipal élu qui, pour s'acquitter de ses multiples responsabilités, doit prendre de nombreuses décisions dans divers domaines.

Lorsqu'il examinera toutes les questions qui seront portées à son attention, le Comité de révision de la Loi sur la Ville de Winnipeg cherchera constamment à déterminer s'il est nécessaire de modifier la Loi pour résoudre une question donnée ou s'il est préférable de se servir des dispositifs politiques et administratifs qui existent déjà à Winnipeg.

Responsabilités municipales dans les années 80

Gestion des services urbains

La ville de Winnipeg et ses divers services publics et entreprises emploient quelque 8700 employés à titre permanent. Ses dépenses annuelles brutes se chiffrent à plus de 700 millions de dollars.

En vertu de la Loi sur la Ville de Winnipeg, l'administration municipale est tenue d'assurer de multiples services à ses 600 000 habitants.

Dépenses brutes en 1984 (évaluées en millions de dollars)

Services essentiels	
Travaux et services publics (Eau, égouts, ordures ménagères, entretien des rues)	65,4
Police	48,9
Sapeurs-pompiers	37,1
Parcs et loisirs	44,8
Bibliothèques et musées	8,0
Services sociaux	36,3
Santé	4,5
Hôpitaux municipaux	19,9
Service d'ambulances	5,8
Hydro Winnipeg	66,3
Système de chauffage à la vapeur	4,2
Transport en commun	59,9
Système de distribution d'eau	33,3
Évacuation des vidanges	25,4
Planification de l'environnement	7,8
Évaluation municipale	3,7
Subventions extra-administratives, taxes, versements à d'autres organismes (Centre des Congrès, Entreprises de Winnipeg, etc.)	16,4
Dette et frais financiers	
Débentures, fonds de réserve, etc.	74,8
Administration générale	
Conseil et administration de la ville	20,5
Avantages sociaux des employés	23,6
Capitaux engagés en construction	
Voirie	33,6
Système de drainage	11,4
Culture et loisirs	4,9
Hydro	5,0
Transport en commun	3,8
Système de distribution d'eau	6,2
Évacuation des vidanges	11,3
Améliorations locales	5,0
Autres (Améliorations communautaires au centre-ville, hôpitaux municipaux, propriétés municipales, police, sapeurs-pompiers, enlèvement des ordures ménagères, etc.	26,7
DÉPENSES BRUTES GLOBALES DE 1984 (ESTIMATION)	714,5

Financement des services urbains

Afin d'assurer ces services et de réaliser ces projets, la ville recueille des fonds de plusieurs façons conformément aux dispositions de la Loi sur la Ville de Winnipeg. Les principales *sources de revenu* de 1984 sont:

Revenu brut de 1984 (estimé en millions de dollars)

Taxation	
Impôts fonciers	250,7
Taxe sur les affaires, licences	30,2
Taxes sur l'électricité, le gaz et le chauffage à la vapeur	6,9
Taxe sur les divertissements	1,7
Autres revenus	
Subventions provinciales	85,4
Péréquation provinciale touchant les frais d'hospitalisation, les frais médicaux et l'assistance sociale	31,0
Péréquation fédérale (Affaires indiennes)	2,0
Permis, licences, contraventions, location, ventes, droits.	25,6
Service d'ambulances	2,2
Revenu d'investissements, etc.	19,5
Excédent de l'année précédente, bénéfice d'Hydro Winnipeg, autres	13,4
Fonds de réserve de la ville	16,5
Prêts sur débenture	75,4
Revenu des services publics	
Hydro Winnipeg, etc.	69,4
Chauffage à la vapeur, etc.	3,5
Transport en commun, etc.	29,7
Eau, etc.	26,6
Égouts	24,8
REVENU BRUT GLOBAL DE 1984(ESTIMATION)	714,5

Taxes scolaires

Pour faire fonctioner les écoles, la ville est tenue de recueillir des impôts fonciers prélevés par le gouvernement provincial et les divisions scolaires. Elle doit ainsi recueillir des impôts fonciers atteignant un total de 195,2 millions de dollars.

Réglementation des activités urbaines

L'administration municipale n'est pas seulement responsable de la gestion de tous les services et du prélèvement des revenus nécessaires, elle est encore chargée de l'adoption et de l'application des règlements ou "arrêtés" visant à assurer la santé, la sécurité et le bien-être des habitants et à favoriser la paix, l'ordre et la bonne administration de la ville" (Article 126 de la Loi sur la Ville de Winnipeg).

Parmi les principaux secteurs d'activité réglementés par la ville, mentionnons:

- l'utilisation des terrains (subdivision, zonage)
- établissement des normes de construction, construction et conservation des bâtiments
- la santé et l'hygiène publiques
- le commerce
- la voirie et la circulation routière
- la protection de l'environnement

Planification de l'avenir de la ville

En vertu des pouvoirs qui lui sont conférés par la Loi sur la Ville de Winnipeg, l'administration municipale est chargée de préparer, de publier, d'adopter et de veiller à l'exécution de certains plans essentiels:

- le plan de développement de l'agglomération de Winnipeg
- les plans communautaires
- les plans d'aménagement de quartier
- le programme quinquennal de dépenses en capital
  (prévisions pour 1985-1989: 600 millions de $)

Ces plans doivent englober les mesures considérées par le conseil municipal comme étant nécessaires à l'amélioration de la ville sur les plans physique, social et économique.

Ces mesures englobent non seulement les services gérés et financés par la ville et les services réglementés par elle, mais aussi les propositions faites pour obtenir l'appui des autres paliers de gouvernement et du secteur privé. En fait, le conseil municipal s'efforce souvent d'énoncer et de promouvoir les intérêts des winnipegois dans des questions importantes d'ordre régional, provincial, national et international.

Satisfaire à nos besoins

La nature et l'envergure des responsabilités municipales — gestion, financement, réglementation, planification — ont évolué en fonction des besoins changeants de notre importante communauté urbaine. Ces besoins continueront à changer jusqu'à la fin de ce siècle au fur et à mesure que notre ville grandira et fera face aux défis posés par son développement et son expansion social et économique.

Introduction aux questions étudiées et aux audiences publiques

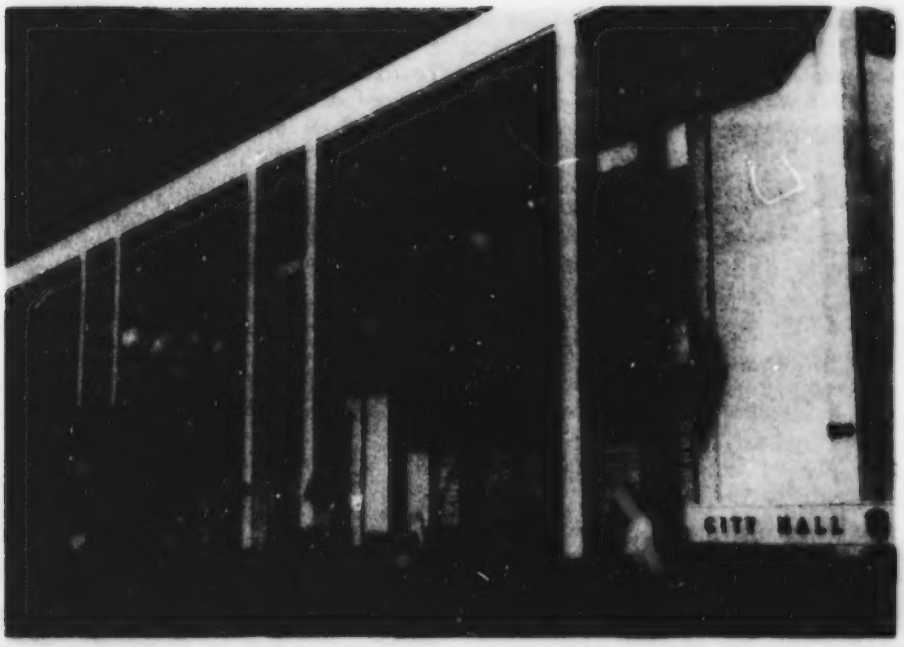
Les pages suivantes sont consacrées à l'examen de questions précises d'intérêt public qu'on a groupées sous 6 titres principaux — les jalons de notre étude. On définit d'abord la question traitée et on discute ensuite des problèmes qui s'y rapportent. On propose enfin des options pour résoudre les problèmes.

Les options proposées ne s'excluent pas mutuellement: on peut parfois les combiner. Chacune des options nous oriente dans une direction générale et n'est pas encore une proposition détaillée.

En général, les audiences se dérouleront selon les grandes lignes énoncées dans les pages qui suivent. Cela nous permettra d'examiner en profondeur les questions et options données dans un laps de temps réduit.

Le Comité de révision espère que les personnes qui se présenteront aux audiences publiques discuteront dans leurs mémoires des questions suivantes:

1. Quels devraient être les objectifs de l'administration municipale?
2. Avons-nous défini les éléments essentiels du problème?
3. Existe-t-il d'autres questions et d'autres problèmes plus importants que nous n'avons pas soulevés?
4. Pouvez-vous proposer d'autres options?
5. Quelles modifications à la Loi proposeriez-vous?



Les qualités d'une bonne administration municipale

Nous voulons tous avoir "une bonne administration municipale." Mais il est possible que nous ne soyons pas tous d'accord sur ce que cela veut dire.

Après avoir étudié la question, le Comité a décidé de proposer une définition d'une bonne administration municipale et d'en faire un sujet de discussion.

Qu'entend-on par "Une bonne administration municipale"?

Question:

Une bonne administration municipale doit être dotée des *pouvoirs* et de l'*autonomie* nécessaires et avoir des *responsabilités* bien définies.

Devrait-on conférer à l'administration municipale plus d'autorité, d'autonomie et de responsabilités? Cela signifierait que la province devrait consentir à céder certains de ses pouvoirs et qu'elle perdrait le contrôle de certaines affaires touchant ses intérêts. Quel est l'équilibre approprié?

Une bonne administration devrait être *compréhensive* et *représentative*.

L'administration municipale fait-elle suffisamment preuve de compréhension vis-à-vis des particuliers et des groupes de citoyens? Par ailleurs, représente-t-elle les citoyens efficacement? Ces deux questions sont connexes et cependant distinctes. Dans le premier cas, il s'agit de savoir dans quelle mesure l'administration sait comprendre les problèmes qui lui sont soumis. En deuxième lieu, dans quelle mesure l'administration sait-elle répondre à l'attente et aux désirs des divers groupes de citoyens, qu'il s'agisse de la majorité ou de groupes minoritaires?

Une bonne administration municipale devrait *produire les résultats escomptés*.

Toute structure administrative municipale ne fait que mettre en place les mécanismes susceptibles de la rendre efficace; toutefois, seules les personnes responsables du fonctionnement de cette structure peuvent lui faire produire les résultats escomptés.

Une bonne administration municipale devrait être *efficace et peu coûteuse*.

À une époque où il est surtout question de compressions budgétaires, comment la Loi sur la Ville de Winnipeg influe-t-elle sur la réalisation de ces objectifs?

Une bonne administration municipale devrait être structurée de façon à promouvoir la responsabilité. Les personnes qui détiennent l'autorité devraient être *responsables*.

Être responsable signifie qu'on doit rendre compte de ses actes. La structure de l'administration de la ville de Winnipeg tient-elle compte suffisamment du facteur de la responsabilité? Considérés individuellement ou collectivement, le maire et les membres du conseil municipal sont-ils suffisamment responsables devant les électeurs? À qui les membres du personnel administratif doivent-ils rendre compte de leurs actes? Au maire, aux divers comités du conseil ou au conseil municipal lui-même?

Une bonne administration municipale doit *coordonner* ses actes et procéder de façon *logique*.

Ces facteurs sont de la plus haute importance si une administration municipale veut prendre des décisions et éviter la contradiction, le double emploi et les vains efforts. Si une prise de décision donne lieu à une situation confuse, faut-il blâmer la Loi ou chercher la cause ailleurs? Une coordination accrue diminuerait-elle la collaboration au niveau local et la compréhension des autorités?

Une bonne administration municipale devrait être *souple et capable de s'adapter*.

Les communautés changent ainsi que les fonctions de l'administration municipale. La structure actuelle de l'administration permet-elle de s'adapter aux changements et à l'évolution des fonctions?

Une bonne administration municipale devrait profiter de la *participation* locale et être *accessible et ouverte*.

La structure actuelle favorise-t-elle la participation des citoyens et leur inspire-t-elle confiance? Existe-t-il des moyens de communication bilatérale appropriés entre les conseillers municipaux et le public? Est-ce que les particuliers et les groupes de toutes catégories jouissent des mêmes moyens d'accès auprès de l'administration municipale? Les activités de l'administration sont-elles suffisamment exposées au public? Certaines fonctions municipales (ex.: les négociations intergouvernementales et les négociations entre les secteurs public et privé) sont-elles présentées trop tôt au public pour que des accords valables puissent être ratifiés?

Une bonne administration municipale devrait être *relativement simple, facile à comprendre, prévisible* et *juste.*

Existe-t-il de la confusion concernant la responsabilité? Est-ce que des retards sont causés par une procédure compliquée? La loi actuelle contient-elle des embrouillaminis juridiques? Est-il possible de modifier profondément la structure municipale sans provoquer l'incompréhension du public et sans s'aliéner ce dernier? A-t-on mis en place une procédure equitable (lorsqu'il s'agit par exemple de donner des permis d'utilisation de terrain) à laquelle les demandeurs et les citoyens intéressés peuvent recourir pour connaître leurs droits et recevoir un traitement uniforme?

Problèmes:

Selon nous, l'administration municipale doit relever des défis tels que:

1. Concentrer le pouvoir et l'autorité de façon à promouvoir la responsabilité et le caractère représentatif. Dans le système actuel, il y a une dispersion du pouvoir et de l'autorité qui nuit à la prise de décisions (et parfois à l'exécution de la fonction administrative).
2. Faire mieux comprendre au public le rôle actuel et éventuel de l'administration municipale.
3. Alléger le fardeau d'un processus administratif compliqué et peu commode qui est parfois le résultat de la loi même.
4. Préciser la délégation du pouvoir et de l'autorité. Il existe de la confusion en ce qui concerne les relations suivantes: entre le gouvernement provincial et l'administration municipale; entre la ville et sa périphérie; entre la ville dans son ensemble et ses éléments constitutifs; entre le secteur politique et le secteur administratif de la ville.
5. Faire ressortir la responsabilité politique des fonctionnaires municipaux élus.

Options

Aucune des qualités d'une bonne administration municipale ne saurait être isolée des autres. Dans certains cas, il est possible qu'elles soient incompatibles.

Il est inévitable qu'une tension se produise entre les qualités qui caractérisent une administration efficace, chacune des qualités considérées étant désirable en soi. Le Comité de révision estime qu'une loi bonne et utile doit maintenir un équilibre ou échange satisfaisant entre les qualités désirables. Les personnes participant au processus de révision sont invitées à exprimer leur opinion sur ces qualités et sur la nature de l'équilibre qui doit exister entre elles.

Il se peut qu'on ne trouve les solutions appropriées qu'en prenant des initiatives dans divers domaines: juridique, politique, finances, éducation. Nous invitons toutes les personnes qui participent au travail de révision à nous indiquer les domaines dans lesquels, à leurs avis, il serait utile de prendre des initiatives.

La participation des citoyens aux affaires publiques

Les citoyens peuvent participer de plusieurs façons à l'administration des affaires publiques. Dans les systèmes politiques traditionnels, cette participation se fait par l'intermédiaire des partis politiques et par l'exercice démocratique du droit de vote. La Loi sur la Ville de Winnipeg contient certaines dispositions qu'on ne trouve pas dans les systèmes politiques traditionnels. En 1972, la création des groupes consultatifs de résidants a retenu l'attention internationale. On propose de temps à autre des moyens divers pour modifier la structure politique, mais la question à laquelle il importe de répondre est la suivante: La loi devrait-elle permettre aux citoyens d'offrir leur participation au delà des limites établies par notre système politique traditionnel?

Groupes consultatifs de résidants

Question

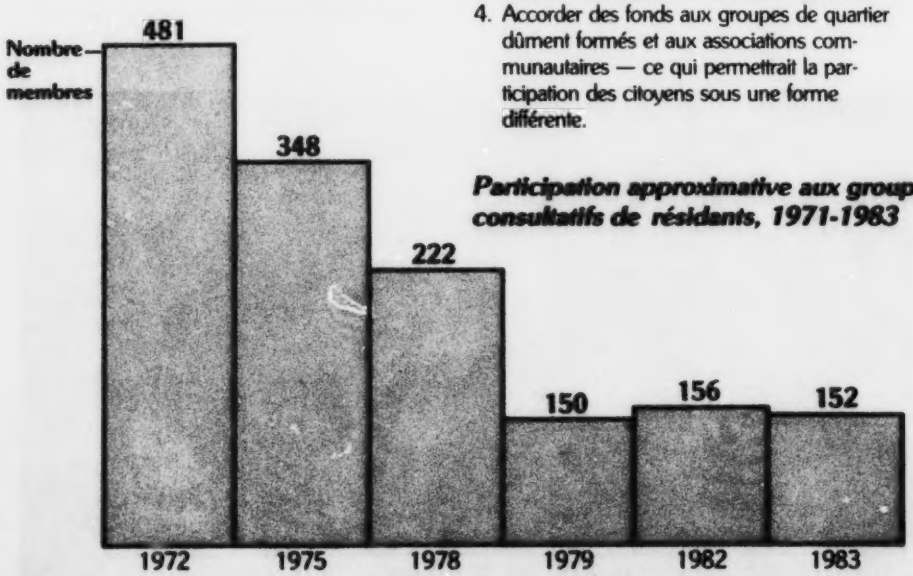
En 1972, des groupes consultatifs de résidants (GCR) furent créés en vertu de la Loi sur la Ville de Winnipeg. Il n'est pas évident que les GCR constituent des moyens adéquats de faire participer les citoyens aux affaires municipales. Les articles de la Loi relatifs à la création des GCR ne définissent pas clairement le rôle de ces groupes ou le mandat qui leur est dévolu. De plus, le conseil municipal ne leur a jamais donné de responsabilités précises ni attribué de fonds.

Problème

Les citoyens qui, au début des années 70, formèrent les premiers GCR étaient impatients de profiter de l'occasion offerte par la loi pour participer à l'administration des affaires municipales. Mais à la fin de la décennie, cette participation avait diminué considérablement même si les GCR continuaient toujours à exister. Les groupes qui s'intéressent à une seule question, les sociétés communautaires et les associations de quartier ont remplacé partiellement les GCR dans ce domaine. Devrait-on essayer d'habiliter les GCR, ou l'évolution actuelle doit-elle suivre son cours normal? Si l'on habilite les GCR, quel sera leur rôle vis-à-vis des comités communautaires et des conseillers élus de la ville? Plusieurs possibilités peuvent être envisagées.

Options

1. Habiliter les GCR en leur accordant un mandat clairement défini.
2. Ne pas habiliter les GCR mais leur accorder des fonds pour leur permettre de préparer des mémoires, des plans d'action locale, etc., qui seraient soumis au conseil municipal.
3. Éliminer complètement les GCR de la loi.
4. Accorder des fonds aux groupes de quartier dûment formés et aux associations communautaires — ce qui permettrait la participation des citoyens sous une forme différente.



Participation approximative aux groupes consultatifs de résidants, 1971-1983

Améliorations et services de caractère local

Question

L'une des caractéristiques les plus importantes de "Unicity" est le principe en vertu duquel les services sont donnés dans toute la ville selon les mêmes normes. Cela signifie que les divers quartiers de la ville reçoivent le même genre de service. Nous estimons que ces normes doivent être maintenues. Il se peut cependant que certains quartiers réclament des services différents ou de meilleure qualité. Si la majorité des citoyens d'un quartier ou d'un secteur commercial désirent payer plus cher pour obtenir de meilleurs services ou pour bénéficier de services supplémentaires, faut-il leur donner satisfaction?

La première Loi sur la Ville de Winnipeg, adoptée en 1971, permettait à chaque comité communautaire, dans les limites du budget général établi par le conseil municipal, de prendre des décisions sur des questions locales intéressant la communauté. Ce pouvoir n'ayant été exercé qu'à quelques occasions, il fut retiré en 1977.

Problèmes:

En autorisant les divers quartiers de la ville à hausser leur propre taxe foncière au-dessus du taux établi pour toute la ville, on donne aux citoyens touchés — qu'il s'agisse de quartiers d'affaires ou de quartiers résidentiels — l'occasion d'accroître la valeur de leurs propriétés sans augmenter le fardeau des autres contribuables. Une telle mesure pourrait cependant avoir un caractère punitif et discriminatoire à l'égard des quartiers moins favorisés.

Il se peut que des quartiers plus pauvres de la ville nécessitent des dépenses plus élevées pour atteindre le même échelon. La ville n'a pas élaboré un système de décentralisation du processus de prise de décisions en ce qui concerne la fourniture des services locaux.

En établissant un taux uniforme pour l'impôt foncier municipal, la Loi sur la Ville de Winnipeg de 1971 supprimait la rivalité qui existait auparavant entre les 12 anciennes administrations municipales en ce qui a trait à la répartition du produit de l'impôt et donnait au nouveau gouvernement municipal unifié la possibilité de normaliser les services.

Options

Il y a trois moyens de résoudre la situation:

1. Permettre à chaque quartier de hausser sa taxe foncière au-dessus du taux établi pour toute la ville.
2. Établir des normes minimales pour tous les services assurés, mais laisser décider chaque quartier des services précis qu'il désire obtenir, sans dépasser les limites budgétaires fixées par le conseil municipal.
3. Ne pas modifier la loi.

Action positive

Question

La ville de Winnipeg devrait permettre à tous d'accéder aux emplois disponibles dans sa fonction publique. La nomination d'une personne à un poste ainsi que sa promotion peuvent être basées sur ses capacités actuelles et futures d'exercer les fonctions. De plus, la ville devrait employer un personnel qui représente la population et qui est capable de la servir.

Problème

Depuis toujours, certains groupes ont eu beaucoup de difficulté à obtenir des emplois dans l'administration municipale. On a prétendu que l'égalité d'accès aux emplois n'existait pas pour les femmes, les autochtones, les personnes handicapées et les nouveaux immigrants.

Le but de l'action positive est d'éliminer toute discrimination dans l'attribution des emplois et de s'assurer que les groupes défavorisés sont représentés équitablement à tous les paliers de l'administration municipal.

Options

À elle seule, la ville de Winnipeg ne peut résoudre les problèmes de l'inégalité d'accès aux emplois, mais avec la coopération offerte par des niveaux de gouvernement plus élevés, elle pourrait accroître les possibilités d'emploi pour les membres des groupes défavorisés.

1. Le conseil municipal pourrait adopter une politique d'action positive et demander à ses services d'appliquer ce principe afin que, à la longue, les groupes défavorisés soient mieux représentés dans le personnel.
2. La ville pourrait réviser ses méthodes actuelles d'embauchage afin d'éliminer tout préjugé que pourrait recéler le système à l'égard des groupes défavorisés.
3. Avec le concours d'autres niveaux administratifs, la ville pourrait faciliter l'accès des groupes défavorisés aux emplois, à l'éducation et à d'autres avantages.
4. On pourrait laisser ce problème important à la discrétion des représentants élus de la population sans recourir à la législation — autrement dit, la loi ne serait pas modifiée.
5. La Loi sur la ville de Winnipeg pourrait exiger que le gouvernement municipal prenne des mesures positives.

Les langues officielles du Canada

Question

En vertu de certaines dispositions contenues dans la Partie III de la loi actuelle, la ville doit communiquer avec les résidants et visiteurs dans les deux langues officielles du Canada et du Manitoba — l'anglais et le français — et elle est autorisée à s'exprimer aussi en d'autres langues.

Problèmes

Le Comité a reçu plusieurs mémoires demandant que soient précisées et renforcées les obligations juridiques de la ville de Winnipeg en ce qui a trait aux services en français. Lors de l'unification de la ville en 1971, la Partie III de la loi devait garantir des services en français au moins égaux à ceux qui existaient dans l'ancienne ville de Saint-Boniface. On a fait remarquer dernièrement au Comité que ni le texte de la loi actuelle, ni les méthodes suivies par la ville ne répondaient à cette attente.

Options

1. Garder la loi actuelle et s'en remettre au conseil municipal en ce qui concerne l'amélioration et le développement des services en français au sein de l'administration municipale.
2. Modifier la loi pour préciser l'obligation d'assurer des communications et des services dans les deux langues officielles dans tous les bureaux centraux de la ville et dans tous les bureaux, installations et services qui font partie de l'ancienne ville de Saint-Boniface.
3. Modifier la loi pour préciser la nécessité d'utiliser les deux langues officielles au cours des débats du conseil et de ses comités et de ceux du comité communautaire de Saint-Boniface/Saint-Vital.
4. Pourvoir à la nomination d'une personne chargée officiellement de la promotion et du contrôle des services dans les deux langues officielles.

L'ombudsman

Question

Certains observateurs ont fait remarquer qu'on avait besoin d'un bureau unique auquel les citoyens pourraient exposer les problèmes occasionnés par les mesures qui ont été prises — ou qui n'ont pas été prises — par le conseil municipal.

Problème

Les conseillers servent-ils d'intermédiaires lorsqu'il est question de plaintes portées par des citoyens contre l'administration municipale? Lorsque des citoyens aux prises avec les mêmes problèmes exposent leurs cas à des conseillers différents, seront-ils traités différemment parce que les conseillers n'ont pas tous la même compétence et n'accordent pas tous la même importance aux problèmes? Les cas traités dans les circonscriptions permettent-ils aux conseillers d'obtenir des renseignements utiles sur les programmes municipaux? Est-ce qu'un ombudsman aurait plus d'autorité, plus de compétence et disposerait de plus de temps pour traiter des plaintes qui lui sont soumises? Est-ce que certaines personnes hésiteraient à soumettre leur problèmes à des politiciens élus?

Options

1. Investir une personne d'un mandat d'ombudsman.
2. Demander à la province d'étendre la compétence de l'ombudsman provincial à la ville de Winnipeg.
3. Ne faire aucune modification à la Loi et s'en remettre aux conseillers municipaux pour s'occuper des plaintes des électeurs de leur circonscription.

Les référendums

Question

Le conseil municipal peut, en vertu de la loi, soumettre une question au vote des électeurs sans que le conseil municipal soit engagé par les résultats obtenus. Il est possible que ces questions ne soient pas du ressort du conseil.

Problèmes

D'aprés les observations faites au Comité de révision, une proportion considérable de la population voudrait que le conseil municipal soit engagé par les résultats d'un référendum, surtout s'il s'agit des dépenses en capital de la ville. S'il en était ainsi, les référendums ne pourraient s'appliquer qu'aux affaires tombant sous la juridiction du conseil municipal.

D'autres Canadiens estiment qu'un système de gouvernement représentatif exige que les citoyens déléguent des pouvoirs aux représentants élues de sorte que l'électeur n'exprime son opinion qu'au moment du vote.

Options:

1. Maintenir le statu quo.
2. Réintroduire des dispositions pour que les opinions exprimées engagent l'administration.
3. Supprimer les dispositions relatives aux référendums.

La zone périphérique

La zone périphérique est composée de terrains qui se trouvent en dehors des limites officielles de la ville. Bien que ces terres se trouvent à l'intérieur des limites des municipalités rurales contigues à la ville et qu'elles ressortissent à ces municipalités pour ce qui est des taxes et des services, la Loi attribue à la ville de Winnipeg un rôle important dans la détermination de l'utilisation des terrains périphériques.

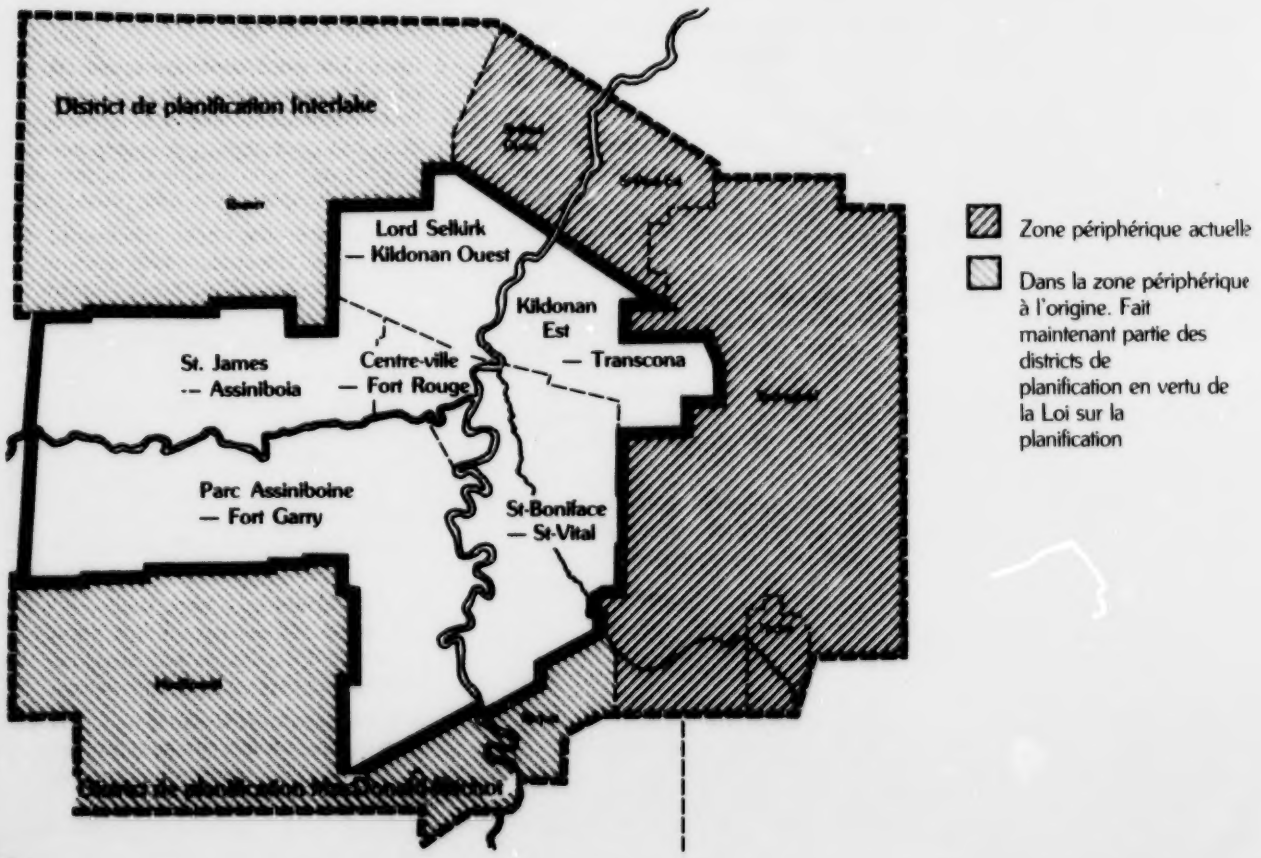
La zone périphérique — La ville et ses voisins

Question

La zone périphérique a-t-elle survécu à son utilité et aux buts visés lors de sa création? Y a-t-il de meilleurs moyens de favoriser des décisions régionales et de déterminer l'équilibre entre les intérêts urbains et ruraux aux abords de la ville et dans la grande banlieue de Winnipeg?

Problèmes

La zone périphérique a présentement la forme d'un fer à cheval qui entoure la ville de Winnipeg. D'une superficie de 282 milles carrés, elle se trouve à l'intérieur des limites de six municipalités rurales. Cependant, la Loi sur la Ville de Winnipeg accorde à la ville le pouvoir de décision ultime en matière de subdivision et de zonage à l'intérieur de cette zone, même si elle se trouve à l'extérieur des limites officielles de la ville.



De nombreux problèmes ont surgi au cours des années. La planification et l'utilisation des terrains situés à la périphérie ont souvent été mal coordonnées et, dans des cas extrêmes, elles ont été contradictoires. Par suite de cette situation unique qui donne à la ville "la priorité sur ses égales," les susceptibilités politiques et la concurrence se sont développées. Des disputes sur les impôts et les revenus fonciers ont des effets regrettables sur les décisions relatives à l'utilisation du terrain et constituent une menace pour les terres agricoles de premier choix et les cultivateurs. Les conflits entre les modes de vie urbain et rural sont plus intenses dans cette zone. Il en résulte des malentendus et de prétendues dérogations aux procédures équitables et aux principe d'égalité.

En vertu des dispositions contenues dans la loi de 1976 sur la planification, la zone périphérique est en voie de réduction par suite de la création de districts de planification composés de deux ou de plusieurs municipalités rurales. Lorsqu'un district de planification est créé, le ministre des Affaires municipales accorde sur demande aux municipalités rurales participantes le droit de subdiviser, de répartir en zones et de planifier le terrain de la zone qui leur appartient. La municipalité de Rosser s'est déjà retirée de la zone; les municipalités de Macdonald et de Ritchot sont sur le point de se retirer; quant aux municipalités de Springfield et de Taché, elles envisagent sérieusement de prendre la même décision. Bien que ces municipalités soient considérées comme principalement rurales, il en est deux — St-Paul Est et St-Paul Ouest — qui se trouvent entièrement à l'intérieur de la zone et que la ville considère comme des localités essentiellement suburbaines. Dans le rapport intitulé "Plan Winnipeg," il n'est pas fait état des problèmes relatifs à la zone périphérique: on se contente d'accepter sans commentaires les dispositions de plus en plus périmées de l'ancien plan de développement de l'agglomération de Winnipeg.

Options

1. Supprimer les dispositions relatives à la zone périphérique et confier les pouvoirs de planification aux districts déjà établis à cette fin et, peut-être, aux municipalités rurales particulières, s'il est permis de le faire.
2. Donner la permission à la ville d'annexer certaines parties de la zone périphérique.
3. Prendre toutes dispositions utiles pour régler les disputes qui se produisent dans la région winnipegoise par voie d'arbitrage rendu par le(s) ministre(s) provincial(aux) approprié(s) ou par le comité provincial d'utilisation des terres qui ressortit au Cabinet.
4. Établir un comité régional d'appel pour régler toutes les disputes. Ce comité serait composé en proportions égales de représentants de la ville, des districts ruraux de planification et de la province. Une autre possibilité serait de confier cette responsabilité à un nouveau sous-comité de la commission municipale du Manitoba.
5. Établir un bureau de planification régionale pour la ville de Winnipeg chargé de proposer et de coordonner les travaux de planification et de développement de deux ou plusieurs juridictions de la grande banlieue de Winnipeg.

Relations entre la province et la municipalité

Comme nous l'avons indiqué dans notre discussion sur les états constitutifs municipaux, c'est le gouvernement provincial qui est chargé d'investir la ville de ses pouvoirs et responsabilités, lesquels sont précisés dans la Loi sur la Ville de Winnipeg. Toutefois, la situation n'est pas toujours parfaitement claire.

Organismes intergouvernementaux particuliers

Question

La ville doit-elle faire face à certains problèmes spéciaux qui, par suite du manque de collaboration intergouvernementale, de conflit entre juridictions ou de susceptibilités politiques, nécessitent des dispositions statutaires spéciales? Est-ce que la ville et les autres gouvernements abandonneraient une partie de leurs pouvoirs à un nouvel organisme intergouvernemental afin d'assurer l'unification et l'efficacité de la règlementation et du développement?

Problèmes

Au cours des cinq dernières années, les problèmes urbains importants ont été résolus grâce à des accords spéciaux conclus entre les gouvernements. L'Opération centre-ville, l'Entente sur les loisirs et la conservation (ELC) dans le couloir de la rivière Rouge, et l'Entente sur le transport urbain sont les exemples les plus frappants de ces démarches. La durée de chaque accord est limitée et il n'existe pas d'entente à long terme prévoyant la levée des fonds nécessaires à l'exécution des travaux, au lancement de nouveaux programmes ou au paiement des frais courants d'exploitation. La ville s'inquiète surtout de devoir assumer les responsabilités de gestion et de financement des programmes créés en vertu de ces accords. Pourrait-on insérer dans la Loi sur la Ville de Winnipeg certaines dispositions qui prévoiraient la création d'un organisme légal chargé de poursuivre les programmes et la collaboration intergouvernementale institués par des accords spéciaux de cinq ans? Un tel organisme pourrait-il se charger également de clarifier et d'éliminer le fatras des conflits entre juridictions relativement à l'utilisation des rivières et de leurs rives? Par contre, serait-il préférable de laisser à la ville le soin de résoudre ces questions?

Cet organisme serait-il habilité à prendre des décisions? Sa création nuirait-elle au principe de la responsabilité du système?

Options

1. Créer une "Commission de capitaux provinciaux" ou une "Administration de la rivière Rouge et de la rivière Assiniboine" — ou les deux — qui seraient financées par les deux gouvernements et lui (leur) déléguer des pouvoirs dans certains domaines précis, tels que: le contrôle de l'utilisation et du développement des terres, la propriété publique, etc.
2. Pas de changement.
3. Conférer des pouvoirs exclusifs à la ville ou à la province.

Le développement économique

Question

La ville devrait-elle participer plus activement et de façon plus indépendante au développement économique?

Problèmes

Dans toute l'histoire de Winnipeg, l'hypothèse a toujours été que le développement social dépendait entièrement du développement économique. Cette hypothèse s'appuyait sur l'espoir d'une croissance rapide et soutenue de l'assiette d'imposition municipale. Mais par suite du lent développement et du coût accru des services municipaux, la ville a dû avoir recours de plus en plus aux accords financiers et à la collaboration des paliers supérieurs de gouvernement.

Ce sont les gouvernements provincial et fédéral qui possèdent les principaux moyens de contrôler et de diriger le développement économique, mais on a démontré que l'administration municipale peut souvent jouer un grand rôle dans ce développement. De quels moyens la ville dispose-t-elle pour encourager le développement économique? Qu'a-t-elle fait par le passé? Les initiatives de la ville risquent-elles de s'avérer inefficaces et trop coûteuses à cause de l'importance primordiale des forces économiques nationales et internationales?

Options

1. Ne pas modifier la loi.
2. Transférer d'importants pouvoirs et responsabilités de la province à la ville en ce qui concerne le développement économique.
3. Accroître le rôle joué par la ville dans le développement économique en l'affranchissant de sa grande dépendance à l'égard des impôts fonciers.
4. Modifier la loi en faveur d'une politique de développement économique fondée sur la participation fédérale, provinciale et municipale.

La gestion de l'environnement

Question

Qui devrait être responsable des decisions administratives touchant l'environnement à Winnipeg?

Problème

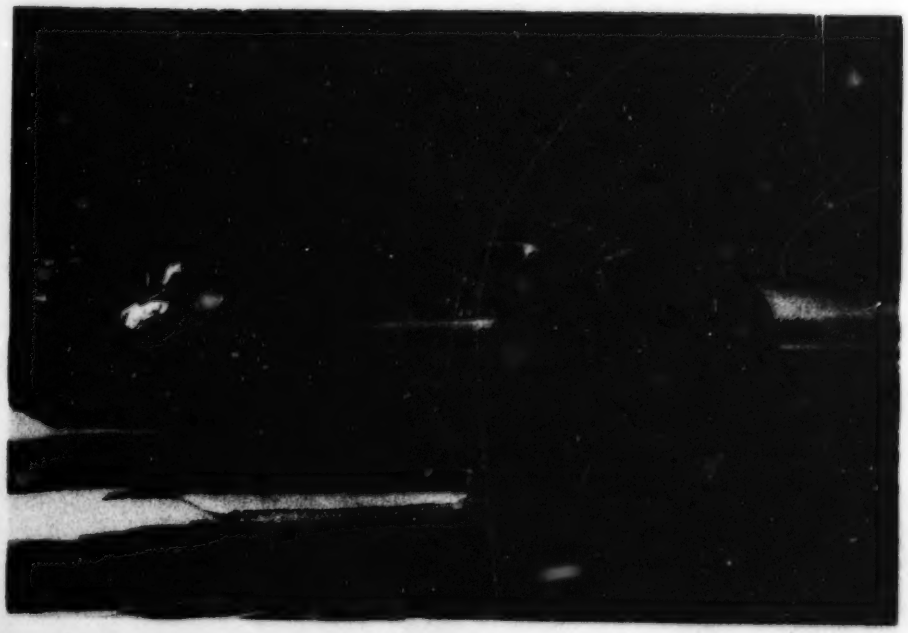
Certaines questions ont été vivement débattues pendant de nombreuses années, parmi lesquelles: la pulvérisation contre les moustiques, les brouillards insecticides terrestres ou aériens, la pollution de la rivière Rouge par les eaux d'égouts, l'emplacement de couches de sédiments et de carrières de gravier dans la zone périphérique et le déchargement sur les bords des rivières de neige contenant du sel et du gravier.

À la différence de la province, la ville n'est pas liée par les dispositions de la Loi sur la protection de l'environnement.

Si ce domaine ressortissait exclusivement à l'administration municipale, est-ce que l'environnement serait protégé de façon adéquate? Ou le gouvernement provincial a-t-il la responsabilité générale de faire respecter certaines normes par la ville afin de protéger convenablement les résidants du milieu urbain aussi bien que rural?

Options

1. Modifier la loi de façon à ce que la ville soit seule compétente à décider des questions de gestion de l'environnement.
2. Exiger de la ville qu'elle se conforme aux normes et règlements provinciaux dans tous les domaines touchant l'environnement.
3. Avoir recours plus souvent aux tribunaux pour définir les questions d'environnement et les régler.
4. Donner le pouvoir de régler ces questions à un organisme régional de planification.
5. Pas de changement.



Organisation politique et administrative

La loi précise tous les aspects de l'organisation politique de la ville — les limites des quartiers et leur nombre, leur formation en communautés, les comités du conseil, le comité exécutif de l'administration municipale — et elle définit en général les pouvoirs de chacun.

La responsabilité politique: Le Maire et le Conseil Municipal

Question

Comment le maire et le conseil municipal peuvent-ils rendre compte de leurs actions? De quelle façon la structure politique devrait-elle être conçue pour que les électeurs sachent quels sont les dirigeants et les groupes responsables des décisions prises par la ville? Un système selon lequel le conseil serait divisé en groupes, qui prôneraient des politiques concurrentes et une affectation différente des revenus municipaux, serait-t-il préférable et permettrait-il de traiter les affaires de la ville d'une façon plus efficace? Ou une administration municipale comme celle que nous avons aujourd'hui, à caractère individuel, avec ses mouvements de coalition et ses échanges de faveurs, réagit-elle mieux à l'opinion locale et répond-elle mieux aux intérêts particuliers des divers quartiers? Les questions intéressant toute la ville devraient-elles avoir la préséance sur celles qui n'intéressent qu'un seul quartier?

Problèmes

Selon le comité de révision précédent, (le "comité Taraska" de 1976) l'administration municipale deviendrait plus responsable politiquement et plus à même de traiter des affaires englobant toute la ville si la loi était structurée de façon à permettre le développement d'un système parlementaire modifié pour administrer la ville. Toutefois les propositions de ce Comité furent rejetées et ni les modifications de la loi ni les changements politiques qui ont eu lieu depuis 1976 ne traduisent une tendance quelconque dans ce sens.

D'autres personnes ont soutenu que ces objectifs étaient valables mais que pour les atteindre il faut rechercher un juste milieu politique plus conforme aux traditions et aux sentiments populaires et s'appuyer sur l'expérience acquise. Les deux choix principaux qui s'offrent en cette affaire consistent à accroître les responsabilités du maire ou à rétablir un conseil exécutif supérieur représentant toute la ville.

Les électeurs ont tendance à ignorer quels sont les postes municipaux occupés par les candidats ou de quel côté les titulaires ont pu voter — sauf peut-être s'il s'est agi de questions touchant un quartier particulier ou d'une affaire qui fait la manchette des journaux. L'élection d'un représentant au conseil municipal semble reposer davantage sur ses qualités personnelles et sur les services qu'il a rendus à sa communauté locale que sur sa façon d'envisager les problèmes et son désir de collaborer efficacement avec les autres représentants.

Le maire attire l'attention de toute la ville et il pourrait établir des objectifs à atteindre à longue échéance, mais la loi ne lui a pas accordé suffisamment d'autorité. Les citoyens ne témoignent que peu d'intérêt aux élections municipales où leur participation au scrutin demeure limitée. S'il n'existe aucun programme politique d'envergure sous lequel les candidats puissent se regrouper, les électeurs peuvent difficilement savoir comment leurs candidats au conseil municipal pourront participer activement aux prises de décisions ou quelles positions ils adopteront sur les diverses questions une fois élus. Si les conseillers et le maire ne s'engagent pas publiquement et systématiquement à faire valoir les grands principes du civisme et à adopter des lois particulières, ils demeurent relativement libres, une fois élus, de voter à leur guise et quand bon leur semble. Si le système politique ne met pas l'accent sur la responsabilité personnelle des représentants, les Winnipegois n'auront guère la possibilité de suggérer ou de contribuer quoi que ce soit au développement ultérieur de leur ville.

Options

1. Élaborer un "système parlementaire modifié" ayant à sa tête le maire, qui aura été élu d'abord dans un quartier et ensuite comme chef par la majorité du conseil municipal. Le maire et des conseillers choisis parmi le groupe majoritaire formeraient un puissant "cabinet" ayant des responsabilités "ministérielles" définies. L'e(s) groupe(s) de l'opposition élirait aussi un chef qui bénificierait d'un statut et de moyens spéciaux.

2. Former un "conseil municipal puissant dirigé par un maire puissant." Élu par l'ensemble de la population urbaine, le maire aurait des pouvoirs étendus qui lui permettraient de nommer les membres du conseil, de nommer les titulaires des postes administratifs, de conclure des accords intergouvernementaux au nom de la ville et, peut-être, d'opposer son veto à la législation du conseil municipal. Ce dernier pourrait, selon le cas, appuyer les décisions du maire ou s'y opposer, il élirait un chef ayant un statut et des ressources importantes, il pourrait opposer un frein législatif au pouvoir exécutif du maire.
3. Mettre sur pied un système modifié à deux paliers, composé d'un petit groupe de conseillers exécutifs, y compris le maire qui aura été élu par l'ensemble de la population urbaine. Les conseillers élus dans chaque quartier siègeraient uniquement aux comités communautaires qui bénéficieraient de pouvoirs accrus pour prendre des décisions de caractère local. Le conseil exécutif serait chargé des décisions affectant toute la ville.
4. Aucun changement essentiel au système politique.

Effectif du conseil et dimensions des quartiers

Question

Bien des gens estiment qu'il y a trop de conseillers. D'autres personnes croient que le conseil est trop petit et que les quartiers sont trop grands. Mais la question du nombre de représentants n'est pas unique et isolée: elle est plutôt le symptôme d'autres questions fondamentales.

a) Quelle est la meilleure façon de rehausser le prestige des fonctions municipales, d'accroître les ressources, l'autorité et la satisfaction au travail des titulaires afin d'inciter les gens vraiment compétents à se déclarer candidats aux élections municipales?

b) Comment faire pour que le processus législatif du conseil municipal assure la capacité voulue, une efficacité accrue, une meilleure organisation et une plus grande responsabilité devant les citoyens?

c) Quel est le meilleur moyen d'assurer l'équilibre entre l'application de politiques et de programmes pour toute la ville, les décisions à prendre concernant les services locaux et l'utilisation des terrains.

L'augmentation ou la diminution de l'effectif du conseil municipal constituerait-elle une étape logique pour atteindre ces objectifs?

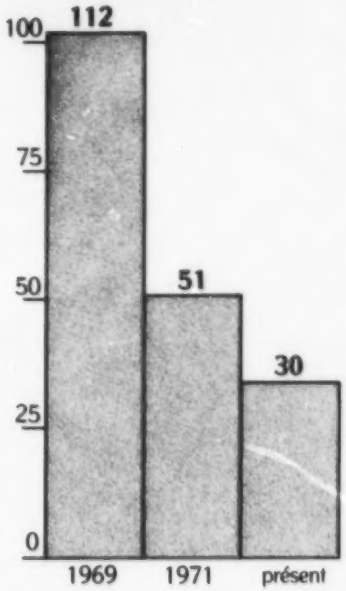
Problèmes:

Avant la création de "Unicity" en 1971, il y avait 112 représentants élus pour l'agglomération de Winnipeg. En 1971, ce chiffre a été réduit à 51 et en 1977 il est tombé à 30 (un maire et 29 conseillers). Il est possible que les conseillers doivent consacrer plus de temps aux affaires municipales que leur travail ne leur permet. Il se peut aussi, dans certains cas, que la rémunération qu'ils reçoivent ne compense pas les pertes de revenu subies. Si l'on réduisait le nombre de conseillers, le public accepterait peut-être plus facilement qu'ils soient mieux rémunérés, ce qui voudrait probablement dire qu'ils exerceraient leurs fonctions à plein temps. La réduction du nombre de conseillers rendrait les quartiers ou les comités communautaires plus grands et exigerait des conseillers qu'ils élargissent leur perspective par suite de l'agrandissement de leurs circonscriptions électorales. Par ailleurs, les quartiers actuels, même s'ils sont plus grands que par le passé, regroupent ordinairement des secteurs similaires du point de vue socio-économique et leurs limites sont généralement fixées en tenant compte des antécédents historiques et des caractéristiques naturelles. On prétend que l'extension des quartiers aurait pour résultat de rendre la structure politique moins soucieuse de résoudre les problèmes locaux et élargirait la composition économique et sociale des circonscriptions électorales.

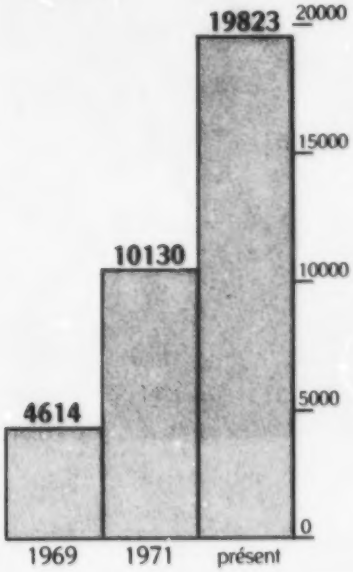
Options

1. Modifier l'effectif du conseil municipal afin de créer un système administratif qui puisse être soit centralisé (avec un conseil municipal réduit) soit décentralisé (avec un conseil municipal nombreux.)
2. Recourir à d'autres moyens susceptibles de régler les questions susmentionnées (choisir d'autres structures politiques, placer de meilleures ressources à la disposition des conseillers, etc.)

Représentants élus



Population moyenne par représentant



Détermination du traitement et de la pension versés aux membres du conseil

Question

Le public semble être très mécontent des pouvoirs qui ont été donnés au conseil municipal pour décider du traitement à verser aux conseillers municipaux et au maire. Le Comité de révision s'abstiendra de faire toute remarque ou toute recommandation concernant le traitement ou les modalités du régime de retraite actuels, mais il est prêt à examiner les conseils qu'on peut lui donner concernant diverses façons de déterminer toutes les formes d'indemnité versées aux conseillers. Les questions à examiner sont les suivantes: qui devrait établir l'échelle de traitement? Si c'est le conseil municipal, ne devrait-on pas établir des moyens de contrôle afin de minimiser les abus?

Problèmes

Le conseil municipal est un corps élu auquel on a toujours accordé le privilège de régler les questions relatives au traitement. Il est possible que le mécontentement actuel soit causé plus par le niveau du traitement accordé que par la façon de le déterminer, particulièrement lorsqu'il s'agit de la pension.

Si le conseil municipal désire recruter des personnes compétentes et responsables, il ne faudrait pas que des considérations financières empêchent certaines personnes de déclarer leur candidature. D'autre part, beaucoup de gens estiment que les conseillers ne devraient pas avoir le droit de déterminer leurs propres salaires et autres avantages sociaux.

Options

1. Ne rien faire et laisser les électeurs exprimer leur opinion à ce sujet aux prochaines élections municipales.
2. Retirer au conseil municipal toute prérogative dans ce domaine et en confier la responsabilité au gouvernement provincial.
3. Prévoir la création d'un organisme indépendant qui fixerait les taux de traitement des conseillers municipaux.
4. Exiger des conseillers qu'ils approuvent les salaires et autres avantages avant les élections de sorte que les nouveaux taux n'entrent en vigueur qu'après les élections.
5. Stipuler un taux de base dans le texte de loi et prévoir des augmentations proportionnelles au taux d'inflation.

Structure et responsabilité administratives

Question

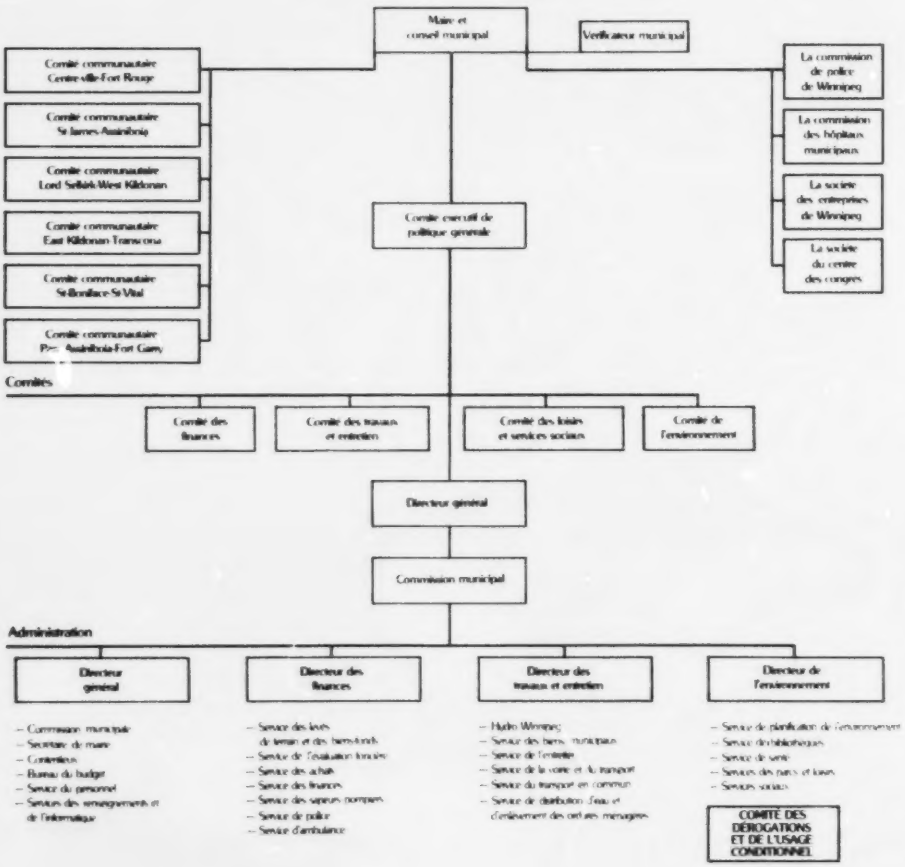
Faudrait-il accroître les pouvoirs et les responsabilités dévolus au conseil municipal et au maire pour organiser l'administration municipale, pour préciser ses responsabilités et déterminer à qui chacun doit rendre compte.

Problèmes

Il n'est pas clair à qui les membres de la Commission municipale doivent rendre compte. Certains estiment que les membres de la Commission sont responsables devant les divers comités du conseil municipal, ou bien devant le comité éxecutif de politique générale ou encore devant tout le conseil municipal ou devant le maire. Enfin d'autres personnes estiment que la Commission n'a pas de compte à rendre à qui que ce soit (vu que la haute bureaucratie aurait comblé le vide laissé par la structure politique). Des observateurs ont proposé qu'on abolisse la Commission et qu'on permette au conseil du jour ou au maire d'organiser l'administration à sa guise. Bien que la loi accorde cette autorité au conseil municipal, celui-ci ne voit aucune raison de changer la tradition établie en ce qui concerne les dispositions relatives au personnel administratif et aux fonctionnaires officiels, y compris le secrétaire de mairie.

Options

1. Annuler toutes les dispositions relatives à l'organisation de l'administration municipale et investir certains fonctionnaires élus de tous les pouvoirs concernant la structure bureaucratique et la question de la responsabilité.
2. Éclaircir la question de la responsabilité de la Commission et conserver cette dernière.
3. Ne pas modifier la loi puisqu'elle donne suffisamment de latitude pour permettre des changements.



Décentralisation des pouvoirs et du processus décisionnel

Question

Les questions auxquelles la ville de Winnipeg doit faire face peuvent-elles être divisées en catégories telles que, questions locales ou de quartier et questions intéressant la ville dans son ensemble? Si cela est possible, peut-on accorder aux comités communautaires le droit de prendre certaines décisions sans en référer au conseil municipal et sans violer les politiques établies pour toute la ville? En cas de conflit, devant qui pourra-t-on en appeler et comment prendra-t-on les décisions finales?

Problèmes

Si l'on considère la décentralisation des pouvoirs et du processus décisionnel comme ayant un caractère positif, il est quand même difficile de définir les questions dont les comités communautaires pourraient s'occuper exclusivement. Par exemple, devrait-on accorder au comité communautaire concerné le droit de traiter du développement du centre-ville ou des centres commerciaux? Ou bien vaudrait-il mieux laisser les choses évoluer d'elles-mêmes et commencer d'abord par confier aux comités communautaires le soin de traiter des questions comme l'organisation et l'aménagement de centres communautaires et récréatifs conformément aux budgets prévus par le conseil municipal?

En toute hypothèse, certains problèmes se posent en ce qui concerne l'élaboration par la ville de politiques et de systèmes cohérents à l'étape de la planification. La décentralisation pourrait encourager l'échange de faveurs mutuelles entre les membres des divers comités communautaires. Par ailleurs, le processus de décentralisation favorise certains aspects désirables de l'administration municipale, comme la participation et la responsabilité des groupes locaux. S'il désire apporter des modifications au système actuel, le conseil municipal devra élaborer des politiques globales précises afin d'éviter les abus.

Options

1. Donner au comités communautaires les pouvoirs et les ressources qui leur permettront de prendre les décisions finales sur certaines questions.
2. Conserver le système actuel dans la mesure où il accorde aux comités communautaires un rôle clairement défini.
3. Enlever aux comités communautaires toute faculté de prendre des décisions et conserver la structure actuelle dans le seul but de favoriser les débats publics.

Bureaux et commissions

Question

Conformément à la loi, la plupart des activités de la ville ont été réorganisées sous la direction de la Commission municipale et du conseil municipal. Toutefois, certaines fonctions municipales se trouvent toujours sous le contrôle exclusif de divers bureaux et commissions constitués à des fins particulières.

Problèmes

Le fait de déléguer des pouvoirs à des commissions et à des bureaux indépendants spécialement constitués, peut paraître soit comme une méthode rapide de régler les affaires municipales courantes, soit comme une façon de faire participer les représentants de la communauté ou les experts à des décisions précises, soit comme un moyen commode pour le conseil de se dérober à ses responsabilités politiques concernant les affaires litigieuses, soit comme un obstacle au contrôle et à la responsabilité du conseil en matière de politique municipale. Dans sa forme actuelle, la loi permet au conseil municipal de déléguer ou de retirer des pouvoirs dans beaucoup de domaines, mais elle lui interdit de déléguer tout pouvoir dans d'autres cas.

Parmi les bureaux et les commissions les plus importants de la ville, citons:

- La Société des entreprises de Winnipeg
- La Société du centre des congrès
- La Commission des hôpitaux municipaux
- La Direction du stationnement de Winnipeg
- La Commission de la police de Winnipeg
- Le bureau de ratification des oeuvres de bienfaisance
- Le Comité des rivières et cours d'eau
- Le Conseil de révision
- Le Conseil de la bibliothèque de Winnipeg
- La Commission de construction de Winnipeg
- Le Conseil des avantages sociaux des employés
- Le Comité des édifices historiques
- La Société de rénovation des habitations de Winnipeg

La ville se charge aussi de nommer des représentants auprès de nombreuses organisations de Winnipeg, telles que:

- Le Bureau winnipegois des congrès et des visiteurs
- La Société winnipegoise de développement commercial
- Red River Exhibition
- Les conseils des hôpitaux
- La Société du patrimoine de Winnipeg
- La Société de la place du vieux marché Inc.
- Les "Winnipeg Jets"
- La Société d'expansion de Portage-Nord

Options

1. Conserver les présentes dispositions juridiques qui prévoient la délégation des pouvoirs municipaux à des bureaux et commissions dûment constitués.
2. Renforcer la responsabilité légale du conseil municipal concernant les décisions prises par les organismes désignés touchant le personnel, le budget et les politiques.
3. Autoriser le conseil municipal à déléguer des pouvoirs plus nombreux sans imposer de restrictions ou en imposant moins de restrictions.
4. Réduire la faculté que possède le conseil de déléguer ses pouvoirs de façon à ce que les représentants élus aient plus de responsabilité politique.

La planification

La croissance physique de la ville est contrôlée au moyen du zonage, procédé qui consiste à autoriser l'utilisation des biens-fonds à des fins déterminées. L'utilisation variée des biens-fonds nécessite la construction d'écoles, de routes, d'égouts, de locaux récréatifs, de réseaux de transport en commun par exemple, et tout cela occasionne des dépenses. La planification de la croissance physique en vue de contrôler et de diriger l'utilisation des terrains est donc très importante, car elle permet de prévoir non seulement la grandeur et l'aspect futurs de la ville mais aussi les frais d'entretien à long terme.

L'urbanisme

Question

En vertu de la Partie XX de la Loi, la ville doit élaborer certains plans. La ville estime qu'elle devrait préparer des plans d'un caractère différent. Devrait-on renforcer les dispositions contenues dans la Partie XX de la Loi? Devrait-on accorder à la ville plus de liberté, à condition que ses plans soient conformes aux normes minimales établies?

Problèmes

La ville a négligé d'appliquer certaines dispositions contenues dans la Partie XX de la Loi. Elle a adopté peu de plans communautaires ou de plans d'aménagement de quartier et a préféré procéder à la planification et la classification des divers quartiers.

La planification à long terme présente de nombreux avantages: elle attire les capitaux, entraîne la participation des citoyens, permet de déterminer la forme, la structure et l'environnement de la ville. Toutefois, ce sont les arrêtés municipaux relatifs au zonage qui demeurent les moyens légaux et obligatoires de planification de la ville.

Options

1. Annuler les dispositions actuelles de la loi relatives à l'élaboration des plans et autoriser le conseil municipal à établir son propre système de planification au moyen d'arrêtés municipaux.

   Autoriser le conseil municipal à établir son propre système de planification, mais conserver les dispositions actuelles en ce qui concerne l'adoption d'un Plan général de développement de l'agglomération de Winnipeg.

   Modifier les dispositions de la Loi sur la Ville de Winnipeg relatives à la planification afin d'y incorporer les méthodes actuelles de planification de la ville et l'ordre de priorité des travaux.

   Conserver le processus actuel de planification et faire respecter strictement les dispositions actuelles de la Loi.

   Donner à la province la plus grande partie de la responsabilité pour l'exécution du Plan de développement de l'agglomération de Winnipeg et charger la ville de l'application des plans locaux et des arrêtés municipaux de zonage conformément au Plan de développement.

Participation des citoyens aux audiences sur le zonage

Question

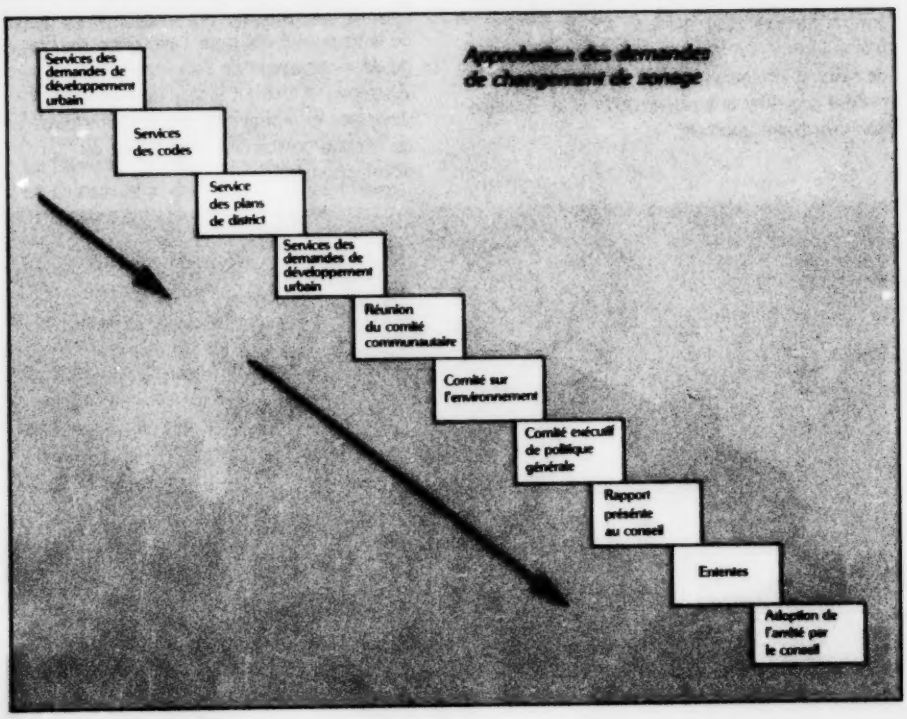
Qui devrait prendre les décisions finales en ce qui concerne les changements de zonage et les dérogations? On s'inquiète du fait que les citoyens mécontents des demandes de zonage ne peuvent présenter leurs griefs qu'aux comités communautaires dont les recommandations ne sont pas nécessairement acceptées par le conseil municipal. On déplore en outre le fait que certains conseillers votent d'une façon au comité communautaire et d'une autre façon au conseil municipal.

Problèmes

Par suite de modifications apportées à la loi, la représentation du public en matière de zonage ne peut plus se faire qu'à un seul niveau. Cela revient à dire que les décisions ou les recommandations des comités communautaires peuvent être annulées par le Comité sur l'environnement ou par le conseil municipal sans que les citoyens puissent être entendus. Le fait d'annuler les recommandations des comités communautaires peut causer des sentiments de frustration parmi les citoyens qui croient que des décisions finales ont été prises. Cela rend également difficile de déterminer où repose la vraie responsabilité politique et quelle est l'étendue de la responsabilité des conseillers. Le système actuel a pour effet de renforcer les pouvoirs de l'administration municipale car le Conseil sur l'environnement étudie les recommandations du service de la planification — qui ne correspondent pas nécessairement à celles des citoyens — ainsi que les recommandations des Comités communautaires, mais il n'accorde pas d'audience aux citoyens. Les deux points contestés sont les suivants: peut-on interjeter appel devant une administration supérieure et qu'est-ce qui constitue vraiment une décision locale?

Options

1. Ne rien faire dans l'espoir que le système actuel fonctionnera mieux à l'avenir.
2. Spécifier dans la loi les types de changements de zonage ou les dérogations au zonage ressortissant aux Comités communautaires et ceux pour lesquels on peut interjeter appel devant une administration supérieure.
3. Tenir de nouvelles audiences devant le Comité sur l'environnement pour que les citoyens puissent se faire entendre.



Problèmes complexes de zonage et de subdivision

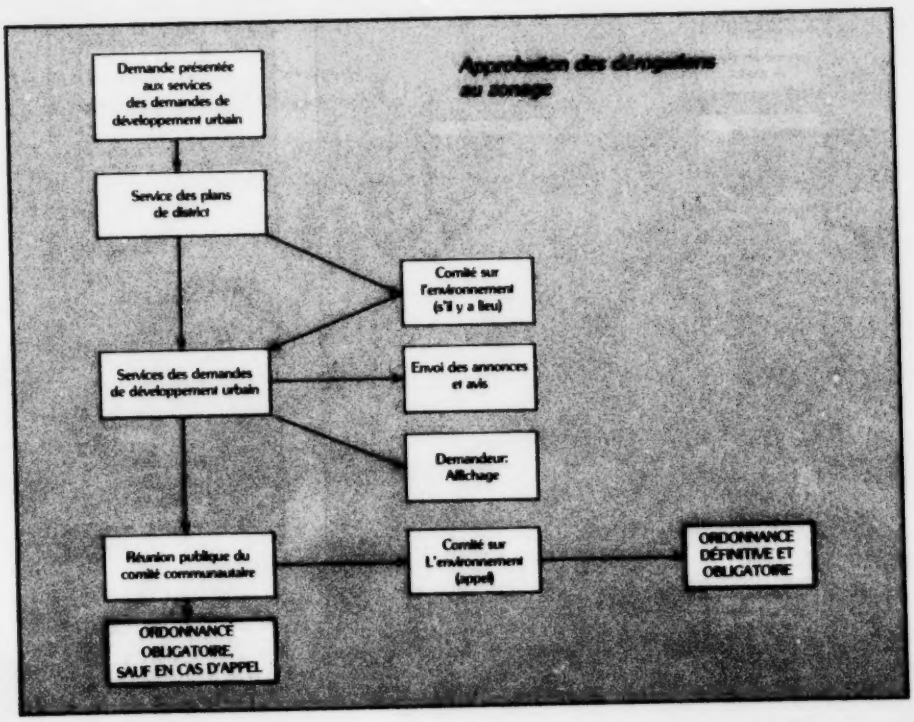
Question:

Le zonage consiste à déterminer quel usage on fera du terrain. À ce titre, le zonage joue un rôle prépondérant dans la détermination de la nature du quartier et influe considérablement sur l'importance des coûts, à court et à long terme, que la ville devra prendre en charge pour l'installation des divers services. Les subtilités et les complications du processus de zonage sont de nature à déconcerter non seulement le citoyen qui désire s'opposer à un projet mais même le promoteur de construction. Par ailleurs, certaines personnes estiment que la lenteur du processus est un atout.

Problèmes:

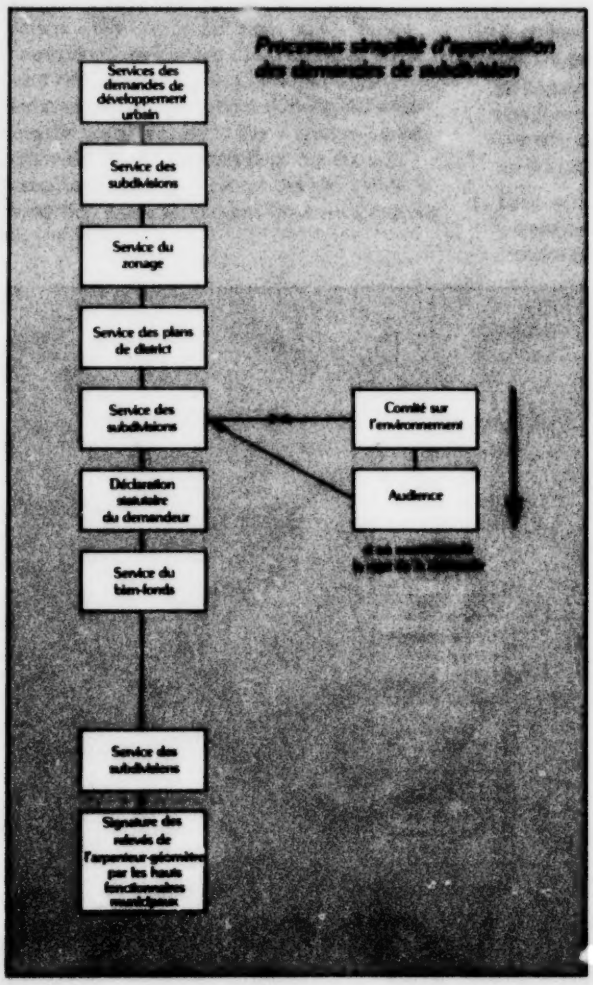
Pour le promoteur éventuel, le processus d'approbation des projets de développement de subdivision établi par la ville de Winnipeg est compliqué et parfois coûteux.

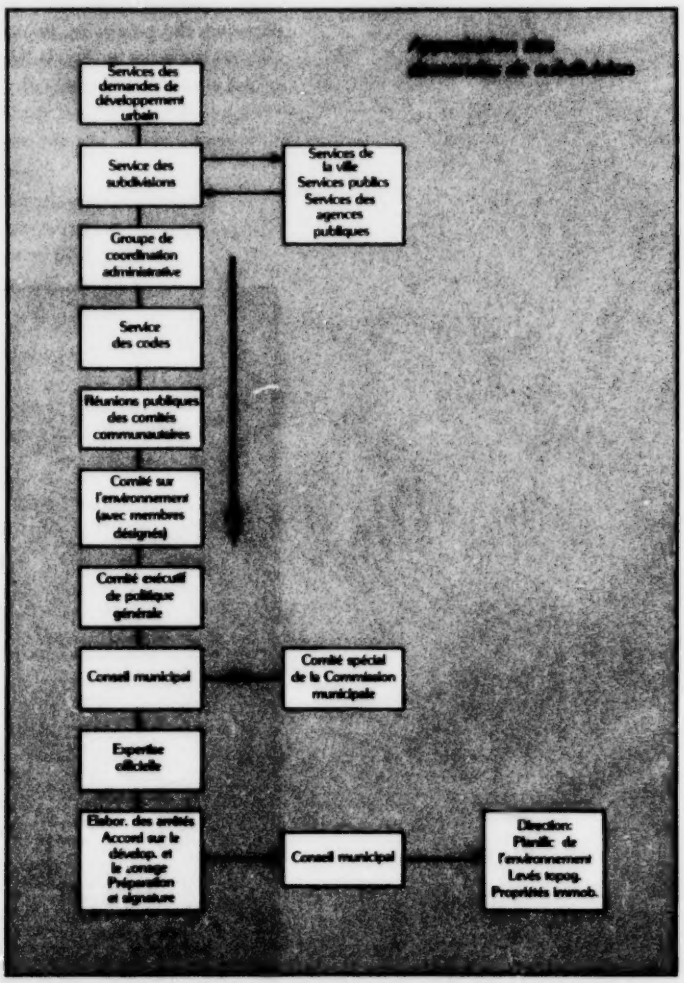
Pour le citoyen, ce processus apparaît souvent comme un combat entre adversaires de tailles inégales. Les avis d'audience publique sur le zonage publiés dans les journaux et affichés sur les terrains en question sont habituellement d'un laconisme qui laisse le lecteur dans la plus complète obscurité. En outre, le manque complet d'uniformité dans la définition des zones complique davantage la situation. Le processus consiste surtout en négociations privées entre le promoteur, l'administration municipale et, dans certains cas, les conseillers. S'il s'agit d'un projet entrepris par la ville, comme dans le cas de la construction d'un pont important ou de l'aménagement d'un parc, la possibilité pour le citoyen de s'opposer efficacement au projet semble encore plus inexistante.



Options:

1. Les problèmes ne sont pas assez importants pour qu'une modification de la Loi s'impose.
2. S'assurer que les dispositions de la Loi et les demandes relatives au zonage soient formulées plus clairement et expliquées plus en détail au public et aux conseillers.
3. Supprimer les prescriptions détaillées de la Loi relatives au zonage et permettre au conseil municipal de déterminer la marche à suivre.
4. Prévoir dans la Loi un processus assez simple stipulant des exigences minimales de procédure équitable auxquelles la ville doive se conformer.
5. Mettre sur pied un processus de pourvoi en appel des décisions prises dans les cas où la ville est le demandeur.





Pour en savoir davantage

La Loi

Des exemplaires de la Loi sur la Ville de Winnipeg sont en vente à l'imprimerie de la Reine, 200, rue Vaughan, à Winnipeg, au prix de 36,30 $ l'unité. Ils contiennent toutes les modifications apportées à la loi depuis la dernière révision majeure.

On peut consulter ces exemplaires — mais sans pouvoir les emprunter — dans la plupart des bibliothèques publiques ainsi qu'à la Bibliothèque provinciale.

On trouvera aussi des exemplaires de la Loi dans de nombreux bureaux municipaux, y compris les bureaux communautaires.

L'administration municipale

La ville de Winnipeg publie un manuel municipal: ce livre présente une version condensée des renseignements sur la ville, sur ses activités et sur ses finances. On peut se le procurer au bureau du secrétaire de mairie ou en composant le 946-0436.

Les conseillers représentent d'excellentes sources de renseignements sur notre administration municipale. Les numéros de téléphone des conseillers se trouvent dans l'annuaire téléphonique de Winnipeg et dans le manuel municipal.

Il existe de nombreux rapports et études sur divers aspects de l'administration municipale. Le lecteur qui s'intéresse à des questions de caractère général pourra consulter les ouvrages suivants:

Brownstone, Meyer and Plunkett, R.J. *Metropolitan Winnipeg: Politics and Reform of Local Government.* Berkeley: University of California Press, 1983.

Kiernan, Matthew J. "The Fallacy of Planning Law Reform" *Urban Law and Policy 5* (1982) 23-64.

Kiernan, Matthew J. and Walker, David C. "Winnipeg" in *City Politics in Canada.* Magnusson and Sancton, eds. Toronto: University of Toronto Press, 1983, pp. 222-254.

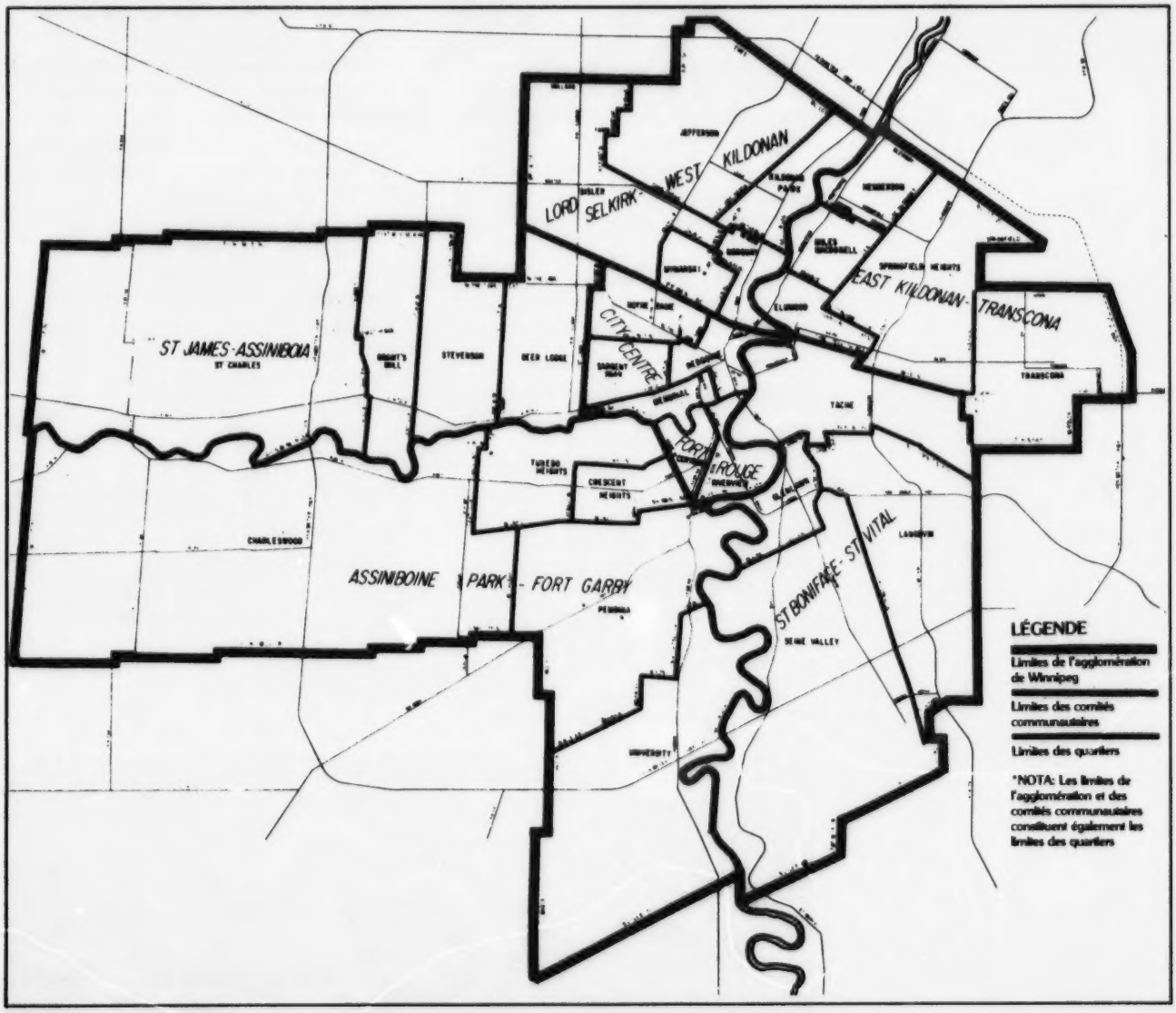
Manitoba. *The Development of Urban Government in the Winnipeg Area.* Edited by Dr. P.H. Wichern. Winnipeg: Queen's Printer, 1973.

Manitoba. *Proposals for Urban Reorganisation in the Greater Winnipeg Area.* Winnipeg: Queen's Printer, 1970.

Manitoba. *Report and Recommendations of the Committee of Review — City of Winnipeg Act.* Judge Peter Taraska, Chairman. Winnipeg: Queen's Printer, October, 1976.

Wichern, Philip H. *Evaluating Winnipeg's Unicity: Citizen Participation in Resident Advisory Groups, 1971 to 1984.* Research and Working Paper Number 11. Winnipeg: Institute of Urban Studies, 1984.

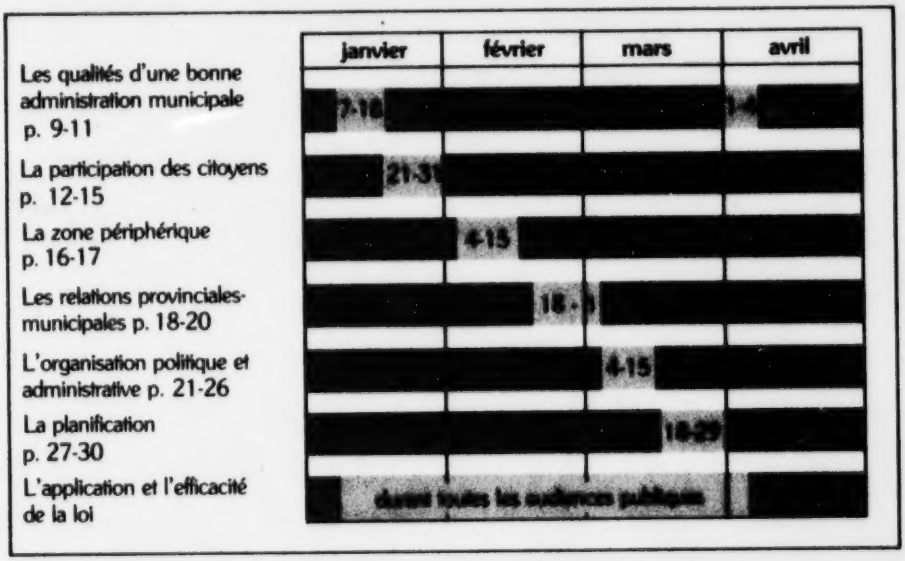
Diagramme indiquant les limites des comités communautaires et des quartiers de l'agglomération de Winnipeg



Calendrier des audiences publiques

Les audiences seront conçues de manière à permettre l'étude approfondie des questions essentielles et elles seront une excellente occasion de présenter une grande variété de sujets.

Le Comité de révision propose la tenue d'audiences publiques selon le calendrier suivant.



Le programme détaillé des audiences sera publié dans les journaux et envoyé aux personnes inscrites sur la liste d'adresses du Comité. (Pour que votre nom soit porté sur cette liste, veuillez écrire au Comité ou composer le 945-2492.)

Les audiences se tiendront à divers endroits dans la ville — en général dans les bureaux des comités communautaires — et dans la zone périphérique. Elles auront lieu dans la soirée afin que la plupart des gens puissent y assister.

Les personnes désirant présenter un mémoire en français sont priées d'en informer le Comité de révision afin que les services de traduction puissent être prévenus à temps.

Le Comité de révision de la Loi sur la Ville de Winnipeg

1200, avenue Portage, bureau 111
Winnipeg (Manitoba) R3G 0T5
Téléphone: 945-2492

POUVEZ-VOUS NOUS AIDER?

Pour de plus amples renseignements, veuillez nous écrire à l'adresse suivante ou nous téléphoner au numéro ci-dessous:

Comité de révision de la Loi sur la Ville de Winnipeg
1200, avenue Portage, pièce 111
Winnipeg (Manitoba) R3G 0T5

(204) 945-2492

This brochure is also available in English